

Dinamika *Good Governance* di Tingkat Desa

AGUS PRAMUSINTO* & M. SYAHBUDIN LATIEF**

*Jurusan Ilmu Manajemen dan Kebijakan Publik,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada.
Jl. Prof. Sarjito Skip Yogyakarta, 55281. Telp. 0274-563825

**Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada
Jl. Prof. Sarjito Skip Yogyakarta, 55281. Telp. 0274-563825

Abstract: Good governance has been an important discourse in the development administration and democracy studies during the last two decades. The development failures experienced by many developing countries have been identified as a result from poor governance practices particularly the misuses of power based on personal rules or patrimonialism. This study aims to discuss good governance at village level. The method used in this study is qualitative with in-depth interviews with various stakeholders. The study suggests that some aspects of good governance have not been working well in this level. The interaction or network patterns among stakeholders in the public policy process are still very limited. The prominent phenomena in the field include: (1) the passiveness of political parties in their function of articulating public interests; (2) the interaction patterns among actors in the policy making tend to be informal; (3) there is separated, dual governance between two groups of actors leading to less optimal decision making process.

Keywords: *good governance, network, village government, village democratization, dual. governance*

Dalam dua dekade terakhir, istilah “*governance*” menjadi perbendaharaan yang banyak digunakan dalam diskusi administrasi pembangunan dan demokrasi (World Bank, 1992: 1-5; Larmour, 1998: 1-10; Jabbara and Dwivedi, 2004: 1101-1127; Jreisat, 2004: 1013-1029; Ball, 2005: 25-38; Liou, 2007: 1-31). Di sektor publik, “*governance*” telah diadopsi menjadi prinsip-prinsip yang melandasi bekerjanya sebuah sistem yang dianggap akan menjamin efektivitas sebuah pemerintahan. Sebagai prinsip, *governance* adalah sebuah sistem aturan, proses dan perilaku yang mempengaruhi bagaimana kekuasaan dijalankan pada setiap tingkatan pemerintahan yang berbeda, terutama berkaitan dengan keterbukaan, partisipasi, akuntabilitas, efektivitas dan koherensi (World Bank, 1992: 1-10; Rhodes, 1996: 652-667; Pierre, 1999: 372-396).

World Bank (1992: 1-10) menegaskan pentingnya *good governance* sebagai respon atas adanya indikasi “*crisis of governance*” di Afrika yang telah menyebabkan kegagalan pembangunan di wilayah tersebut. Krisis tersebut ditunjukkan dengan

adanya “*neo-patrimonialism*”, sebagian orang menyebut “*personal rule*”, dan sebagian yang lain memberi label “*prebendalism*” (Robinson and Parsons, 2006: 101). Kebijakan ekonomi yang ditandai dengan *personal rule* dengan model dukungan politik melalui *clientelism* dan logika patrimonialism ke dalam birokrasi telah menyebabkan kerusakan negara untuk mengembangkan kapasitasnya sebagai developmental state dan menciptakan lingkungan ekonomi yang *unpredictable*. Dengan kata lain, fenomena kinerja ekonomi yang buruk di Afrika diakibatkan oleh buruknya lembaga-lembaga dan kebijakan publik (Robinson and Parsons, 2006: 102; lihat juga Collier and Gurning, 1999: 64-111).

Banyak studi tentang “*governance*” dilakukan dengan spektrum cakupan yang sangat luas. *Governance* banyak dikaitkan secara positif dengan perubahan ke arah demokrasi (Taylor, 1999: 77-91; Ball, 2005: 25-38), kebijakan pemerintah (MacIntyre, 2003: 489-498; Bang and Esmark, 2009: 7-37), pembangunan ekonomi (Liou, 2007:

1-31), dan pelayanan publik (Dwiyanto, 2007: 1-10; Paskaleva, 2008: 17-36). Studi-studi tersebut telah memberikan perspektif bahwa good governance berkontribusi terhadap berbagai tujuan pembangunan karena adanya perubahan internal dalam cara mengelola kekuasaan dari yang konvensional bersifat kontrol dan komando oleh negara dengan cara baru yang lebih bersifat jaringan (*network*) dan kekuasaan yang seimbang dengan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholder*). Studi-studi tersebut lebih menekankan aspek makro kekuasaan, dan sekaligus menunjukkan kelangkaan studi *good governance* yang bersifat mikro pada kekuasaan di tingkat desa. Sementara itu, hanya ada beberapa studi tentang good governance di tingkat desa, misalnya yang dilakukan oleh *Institute for Research and Empowerment* (Eko and Rozaki, 2005: 175-195).

Desa saat ini berada dalam masa transisi kekuasaan akibat perubahan yang terjadi pada tingkat di atas desa. Asumsinya adalah bahwa sepanjang Orde Baru pemerintah desa berada pada posisi terkooptasi oleh negara dan tidak otonom. Dalam perubahan sistem yang terjadi belakangan, pemerintah desa diberi ruang yang lebih luas melalui perombakan struktur di mana kontrol berada di tangan masyarakat. Pertanyaan utama yang ingin dijawab dalam tulisan ini adalah apakah perubahan sistem politik selama ini telah mentransformasikan governance di tingkat desa dan mempengaruhi proses perubahan secara positif? Apakah berbagai *stakeholders* bekerja dengan baik dalam rangka menyeimbangkan kekuasaan dalam proses politik di desa?

Sebelum melakukan analisis terhadap *good governance* di tingkat desa, bagian berikut ini mendiskusikan tentang pentingnya *good governance* dan *network* sebagai sebuah mekanisme baru. Selanjutnya, diskusi akan diarahkan pada perkembangan pengaturan desa sesuai dengan perkembangan politik yang terjadi. Dalam analisis, kajian difokuskan pada desa Wedomartani di wilayah Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta, untuk menggambarkan bagaimana bekerjanya *good governance* di tingkat desa.

Sejak tahun 1990-an, perdebatan tentang *good governance* mulai menghangat. *Governance* telah menjadi bahasa negosiasi antara donor dan negara-negara berkembang (Larmour, 1998: 1).

Organisasi bantuan internasional, seperti Bank Dunia, telah mengamati adanya masalah *governance* yang menghambat upaya untuk meningkatkan pembangunan sosial dan ekonomi di banyak negara sedang berkembang. Masalah tersebut menyangkut penyalahgunaan dana publik oleh kelompok elit, dan terabaikannya praktik politik di tingkat lokal oleh lembaga-lembaga donor internasional.

Bank Dunia (1992: 1) mendefinisikan *governance* sebagai “*the exercise of the power of the state in managing countries social and economic resource, as well as other related mechanism for public accountability, rule of law, transparency, and citizen participation*”. Pierre dan Peters (2000: 5-10) lebih menekankan *good governance* sebagai perubahan peran di dalam masyarakat serta perubahan kapasitas untuk menjalankan kepentingan kolektif di bawah kendala internal dan eksternal yang kuat. Keduanya lebih berfokus kepada hal berikut: (1) pentingnya penggunaan *network* dalam kebijakan publik; (2) perubahan peran pemerintah dari kontrol kepada pengaruh (*influence*) melalui proses *bargaining* dan persuasi terus-menerus; (3) kemitraan antara publik dan privat dalam menyediakan risorsis; dan (4) penggunaan instrumen *multistakeholders* dalam mengembangkan dan menjalankan kebijakan publik (Peters & Pierre, 1998: 223-243). *Governance* bukan hanya menyangkut aturan main dan proses yang bisa menjamin pemerintahan bekerja dengan baik, melainkan juga menyangkut keterlibatan aktor. Kita bisa mengacu rumusan *governance* sebagai berikut: “*Governance refers to the formation and stewardship of the formal and informal rules that regulate the public realm, the arena in which state as well as economic and societal actors interact to make decisions*” (Hyden, 1999: 185).

Menurut Hyden, *governance* lebih menyoal bagaimana sebuah sistem politik beroperasi, dibandingkan hanya sekedar bagaimana aspek distributif dan alokatif dari sebuah kebijakan publik. Selama ini, pengelolaan pembangunan yang menyangkut pembuatan kebijakan publik dan penyediaan pelayanan publik lebih banyak didominasi oleh negara (*state centred*), serta menyingkirkan peran aktor non-negara. Karena itu, pergeseran pengelolaan risorsis publik dari government ke *governance*

membawa implikasi penambahan aktor dalam kebijakan publik: *public sector (state sphere)*, *private sector (market sphere)* dan *voluntary sector (civil society sphere)* (Koliba, 2006: 593-601). Namun demikian, kompleksitas semakin kelihatan ketika aktor di dalam negara sendiri sebenarnya tidak bersifat tunggal. Ada aktor yang terlibat dalam menyadarkan kepedulian masyarakat terhadap isu-isu publik (*civil society*), pengagendaaan kebijakan melalui institusi politik (*political society*), pembuatan kebijakan (*government*), implementasi kebijakan (*bureaucracy*), interaksi pasar dan negara (*economic society*), dan penyelesaian sengketa dan konflik (*judiciary*). Faktor kritical aktor dalam *good governance* adalah untuk memonitor dan mengendalikan perilaku kekuasaan yang mengelola risorsis, sebagaimana dijelaskan dalam teori *principal-agent model* (Provan dan Kenis, 2007: 230, lihat juga *World Governance Assessment*, 2003: 2-9).

Mekanisme dalam *good governance* adalah jaringan (*network*), baik yang bersifat horizontal antara berbagai institusi yang ada pada level yang sama, maupun secara vertikal antara berbagai institusi pada level yang berbeda. Koliba (2006: 593-601) menyebut adanya aktor pada tingkat internasional, nasional, regional, lokal, dan individual. Hubungan antar aktor yang berbeda akan menghasilkan pola *network* sebagai berikut: *intergovernmental relations* (antar aktor di sektor publik), *coproduction* (antar aktor di tingkat lokal dan individual), *public-private partnership* (antar aktor sektor publik dengan private dan voluntary sector), dan *special interest coalition* (kombinasi aktor di private dan voluntary sektor untuk mempengaruhi tindakan di sektor publik). Keuntungan dari *network* antar sektor baik di dalam sektor publik maupun dengan sektor swasta adalah: proses pembelajaran yang meningkat, penggunaan risorsis secara efisien, peningkatan kapasitas untuk perencanaan dan untuk mengatasi masalah yang kompleks, peningkatan kompetisi, dan *better services for clients and customers* (Provan and Kenis, 2007: 23-40). *Network* juga meningkatkan efektivitas dan efisiensi, menisnergikan potensi, dan meningkatkan komunikasi yang bisa mempercepat proses dan menjamin *quality assurance* (Grasenick, at all, 2007: 296-314). Secara ideal, *network* harus bekerja dengan

pola *non-hierarchical* sehingga komunikasi bisa berlangsung baik. Pola tersebut merupakan prasyarat keberhasilan *good governance*, yang disebut sebagai "*infrastructure of success*". Ada dua pola *network*: *formal network* yang didesain dengan aturan dan kriteria formal; dan *informal network* yang bekerja di luar mekanisme formal (Grasenick, at all, 2007: 296-314).

Dalam perkembangan sistem pemerintahan belakangan ini, proses demokratisasi dan desentralisasi yang banyak dilakukan di banyak negara telah mendorong percepatan praktik *good governance*. Ada beberapa penjelasan tentang hal tersebut, antara lain karena: 1) kompetisi politik menciptakan insentif bagi pemerintah lokal untuk menunjukkan kinerjanya secara efektif, dan bagi partai oposisi senantiasa mengawasi para pejabat yang dipilih (*elected public officials*); 2) ketrampilan dan strategi kepemimpinan akan mentransformasikan *local governance* dengan mempromosikan kebijakan yang inovatif dan mengatasi berbagai kendala institusional; 3) aktivisme warga, dengan melakukan tuntutan terhadap *good and services* maupun mengawasi para pejabatnya, akan mendorong perbaikan pemerintah lokal (Grindle, 2007: 15-30). Dalam perbaikan pemerintahan lokal, maka penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan praktik *governance* pada tingkat desa.

METODE

Studi pelebagaan nilai-nilai tata pemerintahan yang baik (*good governance*) pada tingkat pemerintahan desa Wedomartani Kabupaten Sleman dilakukan dengan pendekatan kualitatif. Data primer dikumpulkan dengan melakukan observasi dan wawancara mendalam (*indepth interview*), bertujuan untuk menggali dan menemukan hambatan yang dihadapi oleh pemerintah desa dalam pelebagaan tata pemerintahan yang baik. Data primer dikumpulkan dari para *key informan* yang terdiri dari para perangkat desa, sesepuh desa, anggota BPD, tokoh masyarakat di dukuh, tokoh pemuda, pengusaha desa, kyai, dan partai politik di tingkat desa/kecamatan.

Data sekunder dari kantor desa, seperti monografi desa, hasil sensus pertanian, hasil sensus

ekonomi, rekapitulasi hasil Pemilu 2004 dan 2009, peraturan-peraturan desa yang relevan dengan topik studi dikumpulkan sebagai bahan untuk analisis data. Tujuan penggunaan berbagai metode dalam penelitian ini ialah untuk memperoleh gambaran subyek kajian secara mendalam serta melakukan triangulasi. Berdasarkan *profiling* pemerintahan desa secara holistik, maka proses perubahan penyelenggaraan pemerintahan desa dapat dilakukan dengan lebih cermat. Selanjutnya analisis dilakukan secara deskriptif interpretatif.

HASIL

Desa Wedomartani dalam Politik Perubahan

Secara administratif Desa Wedomartani adalah bagian dari wilayah Kecamatan Ngemplak, Kabupaten Sleman, provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Secara historis, Desa Wedomartani merupakan gabungan dari empat kalurahan lama yaitu Gedongan, Pokoh, Krapyak, dan Babadan. Penggabungan terjadi pada sekitar awal kemerdekaan RI yaitu tahun 1946. Wilayah ini sebagian besar berupa pedesaan tetapi mulai menjadi perkotaan. Seiring dengan perkembangan waktu, wilayah desa yang berdekatan dengan kota Yogya berkembang relatif lebih cepat dibandingkan daerah pedalaman di sebelah utara. Perkembangan itu ditandai oleh pesatnya pembangunan kompleks perumahan, sebagian besar diperuntukkan bagi penduduk pendatang. Banyaknya perumahan baru memunculkan kombinasi antara penduduk asli dengan pendatang. Secara kultural komunitas desa di daerah utara adalah penganut muslim tradisional NU dan di daerah selatan adalah penganut Muhammadiyah. Dalam Pemilu penduduk di wilayah selatan desa ini sebagian besar memilih Partai Amanat Nasional (PAN). Sebaliknya, di sebelah utara desa sebagian dari mereka memilih partai politik yang berafiliasi dengan NU, seperti PKB dan PKNU. Namun, sebagian yang lain memilih PDI Perjuangan. Pada era Orde Baru, mereka cenderung memilih Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Dari aspek sosial politik, warga desa pada umumnya terbagi ke dalam aliran nasionalisme dan agama. Aliran nasionalisme diwakili oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan

(PDIP), sedangkan aliran agama diwakili oleh PPP, PKB, PKNU, PAN, dan PKS.

Aktivitas organisasi keagamaan NU dan Muhammadiyah lebih terfokus pada ritual keagamaan rutin; seperti penyelenggaraan peribadatan, sekolah agama (Taman Pendidikan Al-Qur'an), pembangunan masjid, dan pengajian-pengajian, tidak menyentuh langsung pada persoalan yang berhubungan dengan pemerintahan desa. Pada kegiatan-kegiatan yang bersentuhan dengan aparat pemerintah desa, seperti dalam Pilkades atau Pemilu, anggota ormas keagamaan cenderung menempatkan diri sebagai peserta aktif atau panitia penyelenggara.

Kinerja Pemerintah Desa (*Good governance*)

Kinerja pemerintahan desa dapat dicermati dari praktik pelayanan publik dan koordinasi kegiatan pemerintahan desa di antara para perangkat desa. Dalam hal pelayanan publik, yang kerap dikeluhkan oleh warga desa adalah belum adanya kepastian (dalam hal waktu/ lamanya dan biaya, dalam setiap jenis pelayanan), dan adanya gaya/ cara pelayanan yang bersifat "sok penguasa" oleh beberapa perangkat desa. Koordinasi kegiatan pemerintahan desa tidak berjalan dengan baik lebih disebabkan karena gaya kepemimpinan yang dikembangkan oleh kepala desa dan sekretaris desa. Gaya kepemimpinan kepala desa adalah *low profile*, bersahaja, fleksibel, menaruh kepercayaan yang tinggi pada para pembantunya, dan nyaris tanpa kontrol. Kepala desa tidak pernah melakukan kontrol, apalagi teguran dan sanksi kepada para kepala bagian dalam pelaksanaan tugas sehari-hari. Demikian pula yang terjadi pada sekretaris desa, yang seharusnya secara rutin melakukan koordinasi kegiatan dengan para kepala bagian, tetapi amat jarang dilakukan. Hal ini bisa terjadi kemungkinan ialah karena kepala desa telah menduduki jabatannya selama tiga periode berturut-turut (sejak 1989 hingga sekarang) melalui proses pemilihan secara langsung. Kepercayaan warga desa yang demikian besar, berarti legitimasi politik kepala desa amat kuat, tampaknya secara politis membuat kepala desa merasa tidak ada yang perlu dikhawatirkan dengan kedudukannya. Disamping itu, secara pribadi kepala desa Wedomartani adalah figur yang dikenal jujur, memiliki inte-

gritas tinggi, penuh pengabdian, dan pandangan yang jauh ke depan. Ia menempatkan pelayanan sebagai prioritas utama dalam bekerja sebagai pemimpin desa. Setelah itu, bagaimana menyelesaikan permasalahan masyarakat, dan pembangunan desa baik secara fisik maupun mental spiritual (*wawancara dengan kepala desa, 07 Oktober 2009*).

PEMBAHASAN

Pembahasan hasil penelitian secara ringkas disajikan dalam matriks bahasan sebagai berikut:

Tabel 1. Matriks Bahasan Hasil Penelitian

Hasil Penelitian (Tematik)	Pendition Sebelumnya	Teori
Lingkungan Sosial Politik (desa perubahan struktur kekuasaan) -Di desa terjadi tarik menarik antara kekuasaan "demokrasi asli" - "demokrasi yang dipromosikan negara" - otoritarisisme (hegemoni negara)	organisasi-organisasi fungsional non-idologis sebagai perwakilan kepentingan rakyat desa bersifat korporatis (seolah-olah demokratis padahal untuk kepentingan rezim penguasa)	Korporatisme Desa (Mas'ood, 1994 : 130-133)
Lingkungan Sosial Budaya (desa dalam transformasi struktur sosial) -Di tingkat akar rumput (dukuh, RW, RT) solidaritas sosial lebih kuat. Hal itu ditunjukkan dengan adanya berbagai perkumpulan sosial yang bersifat aktif, terbuka dan demokratis ("demokrasi asli")	Pengelompokan dalam masyarakat di pedesaan pada umumnya tergerak dari tipe komunal-segmented (tradisional), menjadi integrated-segmented (semi tradisional), kemudian asosiasional-segmented (semi modern), dan asosiasional-integrated (modern)	Transformasi Struktural di Pedesaan (Kartodirdjo, 1987 : 81-89)
Governance (kinerja pemerintah desa) -pelayanan publik : belum ada kepastian dalam hal waktu, lama, dan biaya dalam setiap jenis pelayanan. Dapat dikatakan pelayanan belum berorientasi atau mengutamakan masyarakat di penggura (<i>citizens first</i>) -kep emimpinan desa : bersifat low profile, lebih memperayai pengawasan (terkesan terpaada pemantauan dan bimbingan), sehingga terkesan kurang asertif dan tidak terkoordinasi dengan baik. Pada gilirannya memunculkan informasi sebagai pembatasan keputusan	Penelitian tentang penyelenggaraan pelayanan publik di Yogyakarta, Semarang, Blitar menunjukkan belum berubahnya watak pelayanan dan penyelenggara pelayanan di tingkat kabupaten yang tidak menempatkan pengguna sebagai orietas utama	Kontrak Pelayanan atau Citizens' Charter (Dwijayanto, 2005 : 370-417)

Lingkungan Sosial Politik

Desa dalam Perubahan Struktur Kekuasaan

Bagian ini akan mendiskusikan bagaimana posisi desa dalam perubahan struktur kekuasaan. Tidak dapat dipungkiri bahwa perubahan politik yang

terjadi di Indonesia memiliki dampak yang sangat signifikan dalam peta politik di tingkat desa. Setidaknya, kita bisa membandingkan pengaturan pemerintahan desa baik yang dilakukan melalui UU No. 5/1979, UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004.

Dalam masa Orde Baru, posisi desa yang diatur melalui UU No. 5/1979 bersifat sangat lemah. Desa yang tadinya merupakan wilayah terkecil yang memiliki otonomi mengalami proses korporatisasi oleh negara yang bersifat massif dan intensif. Kebijakan pemerintah terhadap desa telah membawa desa dalam posisi otonomi dan kemandirian mereka yang semakin lemah, yakni hanya sebatas "berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri" dan bukan "mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri". Pengelolaan desa menurut UU tersebut melewatkan desa bukan sebagai unit otonom, melainkan pemerintahan terendah yang dikendalikan negara melalui camat. Lebih jauh, posisi kepala desa cenderung akuntabel kepada pemerintahan di atasnya (Eko dan Rozaki, 2005: 4-7). Dengan kata lain, konstruksi UU No. 5/1979 lebih merupakan alat pemerintah pusat untuk melakukan penyeragaman, pengendalian dan sentralisasi atas kehidupan masyarakat desa. Asumsi yang dibangun dari UU tersebut adalah perlunya kekuasaan pemerintah nasional untuk memajukan desa. Instrumen program-program pemerintah pusat yang bersifat top down tidak lebih sebagai instrumen kekuasaan dan kontrol.

Proses korporatisasi desa di zaman Orde Baru telah menunjukkan fenomena memburuknya kehidupan desa, yang antara lain ditandai oleh : 1) hilangnya kontrol desa atas *property rights* sehingga menghancurkan kedaulatan desa; 2) hancurnya basis sosial kepemimpinan lokal yang digantikan oleh kepemimpinan yang lebih akuntabel kepada camat dan bupati; 3) intervensi negara ke desa telah mematikan demokrasi di desa, di mana kepala desa mengelola kekuasaan dengan cara sentralistik dan otoriter; 4) kebijakan pembangunan desa mengalami proses elite capture sehingga hasil-hasil pembangunan tidak banyak manfaatnya untuk rakyat; 5) kebijakan pembangunan desa selama ini justru mematikan kemandirian desa; 6) proses pembangunan selama ini telah menciptakan eksploitasi sumber daya desa yang kemudian dibawa keluar desa untuk kepentingan negara dan kota; 7) relasi kekuasaan

yang terbangun selama ini menjadikan desa sangat tergantung pada perekonomian kota dan pasar (Eko dan Rozaki, 2005: 35-40).

Perubahan Aspek Yuridis Formal

Pertanyaan yang timbul adalah bagaimana posisi desa setelah reformasi dengan lahirnya UU No. 22/1999. Titik kulminasi kekuasaan Orde Baru melahirkan 'reformasi' yang kemudian menjadi pijakan diakhirinya UU No. 5/1979. Banyak orang berharap bahwa hal ini merupakan titik tolak kembali menghidupkan dan membarukan otonomi desa, yang ditandai oleh desentralisasi kekuasaan dengan terbitnya UU No. 22/1999. Tuntutan demokratisasi di tingkat nasional telah berimbas di tingkat desa. UU No. 5/1979 dengan sendirinya terhapus ketika pemerintah mensahkan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya berisi pengaturan desa. Desentralisasi politik ditunjukkan dengan adanya ruang yang sangat luas bagi masyarakat desa untuk memilih wakilnya di Badan Perwakilan Desa (BPD). Tidak mengherankan apabila kemudian masyarakat menjadi sangat bersemangat untuk terlibat politik dalam pemilihan kepala desa maupun BPD. Melalui kerangka UU No. 22/1999, demokrasi pada tingkat desa mulai tumbuh. Perbedaan konstruksi desa secara legal formal berdasarkan UU No. 5/1979 dengan UU No. 22/1999 dapat dicermati pada Tabel 1.

Reformasi politik 1998 secara nasional melahirkan sistem multi partai. Partai politik bebas bergerak hingga ke tingkat desa, sehingga tidak ada lagi massa mengambang (*floating mass*). Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan berhasil menancapkan akarnya di tingkat desa dan meraih suara besar dalam setiap pemilihan umum. Artinya, bersamaan dengan perubahan peran desa, masyarakat juga sekaligus berkesempatan untuk memberikan ekspresi yang lebih luas melalui saluran-saluran alternatif di luar birokrasi pemerintahan. Dengan demikian, demokratisasi di berbagai kehidupan politik mestinya mendorong penyelenggaraan pemerintahan (desa) menjadi lebih akuntabel, responsif, diakui oleh rakyat; memperkuat parlemen desa berfungsi sebagai badan perwakilan dan *intermediary agent* (dalam aspek artikulasi dan agregasi kepentingan, formulasi kebijakan serta kontrol

terhadap eksekutif desa); serta memperkuat partisipasi masyarakat desa dalam proses pemerintahan dan pembangunan desa (Gayatri, 2007: 1-13).

Amandemen UU No. 22/1999 menjadi UU No. 32/2004 memunculkan kesan kuat adanya resentralisasi dalam politik pengaturan desa. UU No. 32/2004 dianggap memiliki banyak kelemahan, yaitu tidak diaturnya sistem pertanggungjawaban kepala desa. Dalam UU No. 32/2004 konstruksi otonomi dan demokrasi desa mengalami kemunduran. Otonomi desa diakui, tetapi demokrasi desa dipasung (gejala resentralisasi). Di desa dibentuk BPD (Badan Permusyawaratan Desa), bukan Badan Perwakilan Desa—sebagaimana istilah yang diperkenalkan dalam UU No. 22/1999. Fungsi BPD adalah sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, seperti: membuat peraturan desa, APBDes, keputusan kepala desa. Selanjutnya pada pasal 200 UU No. 32/2004 dinyatakan bahwa: "Dalam pemerintahan kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa". Artinya, BPD tidak berfungsi sebagai badan legislatif desa (bandingkan dengan pasal 94 UU No. 22/1999, yang secara terang benderang menegaskan bahwa: "Di desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa". Kedudukan dan fungsi BPD dan pemerintah desa dipisah secara tegas). Jika pada UU yang lama anggota BPD dipilih dari dan oleh penduduk desa (ps. 105), maka pada UU. 32/2004 anggota BPD merupakan wakil dari penduduk desa yang ditetapkan dengan musyawarah/mufakat (tidak ada pemilihan anggota BPD secara langsung dan terbuka, yang memungkinkan setiap warga desa masuk di dalamnya). Mereka adalah para ketua RW, pemangku adat, tokoh masyarakat, golongan profesi, pemuka agama (cf. PP No. 72/2005). Disain anggota BPD versi UU 32/2004 terasa sangat elitis.

Selain itu, pola pertanggungjawaban yang bersifat vertikal (ke camat) bukan horizontal (ke masyarakat dan BPD). BPD dalam UU No. 32/2004 berbeda sekali dengan UU No. 22/1999. Perbedaan mendasar adalah proses pembentukan, hilangnya fungsi pengawasan terhadap kinerja kepala desa, dan perwakilan menjadi permusyawaratan. Tata cara pengaturan ini pada dasarnya telah mulai menghilang-

kan demokrasi di tingkat desa. Dengan demikian, secara sadar pemerintah telah menganjurkan dilaksanakannya “demokrasi prosedural” dalam pengelolaan pemerintahan desa, dan menutup kesempatan adanya proses pembelajaran berdemokrasi oleh para penyelenggara pemerintahan desa dalam rentang waktu yang cukup panjang.

Tabel 2: Pemerintahan Desa Berdasar UU No. 5/1979 dan No. 22/1999.

	UU No. 5/1979	UU No. 22/1999
Definisi desa	Kesatuan wilayah	Komunitas hukum
Nama desa dan kepala desa	“Desa” dan “kepala desa”, secara seragam di seluruh Indonesia	Dapat diubah sesuai istilah aslinya
Pendirian desa baru	Diusulkan oleh camat, disetujui oleh bupati	Diusulkan oleh penduduk desa, disetujui oleh bupati dan parlemen
Pemerintahan desa	Kepala desa	Kepala desa dan BPD
Kepala desa	Dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada bupati, maksimum menjabat 16 tahun	Dipilih dan bertanggung jawab kepada BPD, setelah disetujui oleh bupati, maksimum 10 tahun
Pemberhentian kepala desa	Diusulkan oleh camat, disetujui oleh bupati	Diusulkan oleh BPD, disetujui oleh bupati
Lembaga desa	Pemunjukan anggota LKMD dibawah otoritas kepala desa. Lembaga lain tidak diperbolehkan	Anggota BPD terpilih dengan hak sepermunya dan otonom. Lembaga lain dapat didirikan, sepanjang disepakati oleh warga desa
Dana desa	<i>Block grant</i> dari pemerintah pusat	Sumber-sumber lokal
Peraturan desa	Dibuat oleh kepala desa, disetujui oleh camat	Dibuat dan diusulkan oleh BPD bersama dengan kepala desa
Anggaran desa	Dibuat oleh kepala desa dan LMD, disetujui oleh bupati	Dibuat dan disetujui oleh BPD bersama dengan kepala desa
Indikator Otonomi	Tidak ada. Desa secara ketat berada dibawah otoritas kecamatan	Memiliki hak menolak program-program pemerintah yang tidak disertai dengan dana, tenaga/ personal atau infrastruktur
Pelaksana	Departemen Negeri	Dalam Departemen Negeri dan pemerintahan lokal
Badan usaha milik desa	Tidak diperbolehkan	Diperbolehkan

Sumber : Hans Antlöv, “Village Governance in Indonesia. Past, Present and Future Challenges”, dalam *RENAI*, Jurnal Politik Lokal dan Sosial-Humaniora, Tahun 1, No.2, Edisi April-Mei 2001: 32-33.

Sebagai institusi formal baru yang dipromosikan oleh negara (*state promoted*), kehadiran BPD mengalami dinamika yang beraneka ragam di setiap daerah. Studi *Governance and Decentralization Survey* (GDS) 2002 menunjukkan bahwa 57,76% responden rumah tangga di 177 pemerintah kabupaten/kota menyatakan BPD telah dibentuk (Dwiyanto, 2003: 15). Yang menarik adalah baik dalam proses pencalonan maupun pemilihan anggota BPD, sebagian besar responden (96,3%) berpendapat tidak terjadi praktik politik uang (*money politics*). Selain itu, sebagian besar responden rumah tangga (76,2%) juga berpendapat bahwa proses pencalonan dan pemilihan anggota BPD dilakukan secara langsung. Di pulau Jawa, ada kecenderungan bahwa seorang ketua BPD adalah tokoh masyarakat desa yang gagal atau kalah dalam pemilihan kepala desa. Oleh karena itu, dalam hubungan kerja sehari-hari keberadaan BPD kerap diposisikan sebagai kelompok oposisi terhadap pemerintah desa.

Lingkungan Sosial Budaya

Transformasi Struktural di Pedesaan

Setiap proses modernisasi ditandai oleh transformasi struktural. Transformasi struktural adalah hasil pelebagaan pola-pola kelakuan serta interaksi antar warga masyarakat dalam berbagai dimensi kehidupan (ekonomi, sosial, politik, dan kultural). Unsur-unsur modernisasi yang menjadi penggerak transformasi atau perubahan bentuk dalam masyarakat ialah teknologi (informasi), demografi, komunikasi, komersialisasi, birokrasi, dan lain-lain. Jika pada tingkat individu perubahan pengetahuan, ketrampilan, dan sikap menjadi hakikat modernisasi, maka pada tingkat kolektif atau sosial perubahan terwujud dalam kelembagaan baru. Dilihat dari proses perubahan bentuk kehidupan kolektif, maka perubahan struktur sosial masyarakat umumnya bergerak dari yang bersifat komunal ke asosiasional. Jadi, dari solidaritas mekanis ke bentuk solidaritas organis. Struktur kepemimpinan desa juga mengalami pergeseran dari yang umumnya masih bersifat tradisional dan otoriter menjadi bersifat modern dan terbuka serta demokratis (Kartodirdjo, 1987: 73-74).

Perubahan sosial budaya dalam masyarakat, khususnya di pedesaan digambarkan Kartodirdjo

(1987 : 81) berlangsung melalui tipe tradisional (masyarakat yang bersifat komunal dan tersegmentasi), berubah ke arah tipe masyarakat yang bersifat semi tradisional (masyarakat yang bersifat komunal tapi terintegrasi), kemudian melalui tipe masyarakat semi modern (masyarakat yang sudah bersifat asosiasional tetapi masih tersegmentasi), lalu menjadi masyarakat yang modern (masyarakat yang bersifat asosiasional dan terintegrasi). Contoh pengelompokan sosial masyarakat tipe tradisional ialah dalam sistem sambatan di pedesaan Jawa. Masyarakat tipe semi tradisional dapat ditemui misalnya dalam aliran kepercayaan, sedangkan masyarakat tipe semi modern misalnya PKK, LKMD, dll. Tipe pengelompokan sosial dalam masyarakat yang tergolong modern misalnya dapat kita temui dalam partai politik dan organisasi kemasyarakatan.

Merujuk dari penjelasan di atas, apa yang berkembang di desa penelitian dapat dilihat dalam dua kategori. Di tingkat akar rumput masih berkembang pengelompokan sosial bertipe semi tradisional, pengelompokan sosial yang masih kental unsur komunalitasnya, tetapi sudah relatif terintegrasi. Misalnya dapat kita temui dalam kelompok yasinan (pengajian yang diadakan setiap minggu sekali, biasa diselenggarakan pada setiap malam Jum'at), *mujahadahan* (pengajian yang diselenggarakan setiap selapan hari atau 35 hari sekali), selamatan *muludan* (*barjanji*) diadakan setiap tahun sekali pada hari kelahiran Nabi Muhammad saw, selamatan memperingati satu sampai dengan tujuh hari kematian, kemudian pada satu bulannya, tiga bulannya, hingga seribu hari kematian seseorang. Juga berbagai upacara selamatan yang diadakan karena alasan-alasan tertentu, misal menempati rumah baru, pindahan, syukuran kelahiran anak, mau menyelenggarakan pernikahan, wisuda dan lain sebagainya. Akan tetapi di tingkat akar rumput juga sudah mulai menggejala merebaknya pengelompokan sosial tipe semi modern, dengan ciri menonjol bentuk ikatannya sudah lebih menonjol bersifat asosiasional (persatuan), tetapi masih bersifat segmented. Misalnya dalam rapat RT, atau pertemuan di tingkat RW. Di sini unsur kepentingan (antara lain, karena harus membayar sejumlah uang iuran) lebih mengemuka. Dalam rapat RT misalnya, diselenggarakan pula simpan pinjam, bahkan dibuatkan sebuah kartu cata-

tan khusus untuk penabung dan peminjam. Hal yang sama juga terjadi pada tingkat di atas dusun, dalam pertemuan-pertemuan PKK, BPD dan sebagainya.

Studi Kasus Governance di Desa Wedomartani

Ketidakpedulian Partai Politik

Salah satu pilar penting dari *good governance* adalah peran *political society* dalam proses kebijakan dan kontrol politik. Dalam tingkatan nasional maupun pemerintahan regional, peran tersebut dimainkan secara aktif oleh partai politik. Bagaimana dengan peran tersebut di Desa Wedomartani? Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan menuntut keterlibatan berbagai actor, baik aktor pemerintah maupun non pemerintah. Akan tetapi, kasus Desa Wedomartani menunjukkan bahwa peran yang dimainkan oleh aktor pemerintah desa dan partai politik belum optimal. Bahkan boleh dikatakan bahwa partai politik sama sekali tidak berfungsi.

Hasil pengamatan dan wawancara dengan beberapa tokoh masyarakat dan aktivis partai menunjukkan dengan jelas bahwa dalam praktik di Desa Wedomartani, partai politik tidak memiliki makna dalam politik desa. Keberadaan partai hanya sebatas tampil pada ritual lima tahunan ketika politik perebutan kekuasaan di tingkat nasional, regional dan lokal berlangsung. Ketika partai diharapkan menjadi *intermediary agent* di tingkat akar rumput, ternyata *euphoria* partai hanya sebatas dalam perebutan kekuasaan di tingkat yang lebih atas. Pada proses pemilihan kepala desa, faktor partai tidak menentukan seseorang berhasil atau tidak dalam memperoleh suara. Hal yang sama juga terjadi dalam proses pemilihan anggota BPD, di mana keterwakilan anggota partai dalam BPD tidak menjadi isu. Harapan warga agar partai politik memiliki kepedulian kepada isu-isu yang dihadapi warga tidak direfleksikan dalam proses politik pemilihan anggota BPD sebagai sebuah perwakilan di tingkat desa.

Seorang tokoh Partai Keadilan Sejahtera (PKS) mengakui bahwa partainya memang belum masuk ke ranah publik untuk mempengaruhi kebijakan di tingkat desa. PKS saat ini masih dalam taraf memperkenalkan diri kepada warga tentang program-program partainya (*wawancara* dengan pe-

ngurus PKS, 06 Oktober 2009). Ironisnya, masalah-masalah yang banyak dihadapi oleh warga — seperti konflik tanah baik yang bersifat horizontal maupun vertikal— tidak menjadi isu sentral dari kebijakan partai. Program-program yang ditawarkan partai nampaknya lebih mencerminkan isu yang diturunkan dari kebijakan partai di tingkat nasional, dan bukan isu yang diangkat dari persoalan masyarakat setempat.

Seorang aktivis Partai Kebangkitan Bangsa, yang sekarang menjadi aktivis Partai Kebangkitan Nahdatul Ulama, sama sekali tidak kelihatan aktif dan perhatian terhadap kepentingan publik. Bahkan, warga memandang bahwa keberadaan tokoh tersebut sangat terasing dari publik. Warga sendiri justru menggambarkan tokoh partai tersebut sebagai orang yang sulit bermasyarakat. Anaknya yang dicalonkan untuk pemilihan anggota DPRD pun sama sekali tidak pernah bergaul dengan warga sekitar. Baik orang tua dan anaknya sama-sama tidak aktif dalam kegiatan perumahan baik yang menyangkut rapat Rukun Warga, pengajian di perumahan, ataupun gotong royong untuk persiapan HUT RI maupun menjelang puasa (*wawancara* dengan tokoh masyarakat desa, 06 Oktober 2009).

Dalam upaya untuk memperoleh bantuan keuangan, masyarakat cenderung melakukan kontak dengan pejabat di tingkat kabupaten secara personal. Untuk membangun jalan desa/perumahan, warga mencoba mendekati langsung aktivis partai politik. Akan tetapi, sangat sulit mengharap aktivis partai untuk peduli membantu pembangunan tersebut. Karena itu, warga memanfaatkan seseorang yang dianggap memiliki akses cukup kuat dengan pejabat di tingkat kabupaten. Warga akhirnya diminta untuk membuat proposal langsung yang dikirim ke Bupati atau wakilnya, yang nantinya akan dikawal langsung oleh seseorang yang memiliki akses berhubungan dengan pejabat tersebut.

Informalitas Pembuatan Kebijakan

Good governance telah menuntut adanya proses pengambilan keputusan dan kebijakan publik yang berbeda. Pola kontrol dan komando yang dikenal dalam model konvensional telah digeser menjadi proses bargaining. Interaksi yang dibangun antar aktor bisa bersifat formal dan informal.

Dalam pengamatan dan wawancara di Desa Wedomartani, pengelolaan kegiatan sehari-hari pemerintahan desa tengah menghadapi problem lemahnya koordinasi. Menurut pendapat seorang perangkat desa banyak kebijakan-kebijakan desa diselesaikan melalui forum diluar aktivitas resmi pemerintahan desa. Secara rutin para perangkat desa yang berjumlah 40 orang tergabung dalam apa yang disebut “Paguyuban Perangkat Desa”. Paguyuban mengadakan pertemuan secara rutin setiap 35 hari sekali (selapanan) yaitu pada Sabtu Legi. Dalam forum pertemuan paguyuban inilah kerap kali justru berbagai persoalan yang dihadapi sehari-hari oleh perangkat desa baik di kantor maupun di tempat tinggal masing-masing, dan berbagai persoalan yang disampaikan oleh warga, atau mencul dan berkembang luas di kalangan warga dibahas dan dicarikan solusinya dalam forum paguyuban. Oleh karena itu, berkembang pola hubungan antar penyelenggara pemerintahan desa dalam pembuatan kebijakan yang cenderung bersifat informal (*wawancara* dengan Kepala Bagian Umum Desa Wedomartani, 07 Oktober 2009).

Dalam kasus pembuatan jalan ke sungai untuk memperoleh fasilitas umum air bersih misalnya, seorang ketua RW memiliki inisiatif menghibahkan sebagian tanah miliknya untuk dibuat jalan sebagai akses menuju sungai. Proses yang ditempuh adalah sang ketua RW melapor kepada kepala dukuh (sebagai bagian dari aparat penanggungjawab pemerintah desa), selanjutnya secara lisan kepala dukuh menyetujuinya, maka dibangunlah jalan itu. Dalam peristiwa ini kebijakan dibuat secara informal dan personal. Tidak ada pelibatan warga yang memiliki inisiatif atau yang menghadapi persoalan akses ke sungai dalam pembahasan persoalan pembangunan dalam forum desa. Di wilayah sekitar pondok pesantren, kebijakan juga kerap diambil atas restu dari pimpinan pondok pesantren (*kyai*). Dalam kejadian di sebuah wilayah pedukuhan, seorang kyai dapat “memerintah” kepada seorang ketua RW untuk melakukan koordinasi pengamanan desa dan aktivitas pembangunan desa. Posisi seorang kyai dalam wilayah sekitar pondok pesantren amat tinggi, baik secara sosial keagamaan, ekonomi, maupun politik. Hal itu tampak misalnya dalam acara pertemuan halal bi halal se pedukuhan di kompleks pondok pesan-

tren. Selain lokasinya yang relatif luas, yang menarik adalah warga pedukuhan dikelompokkan dalam tiga bagian. Pertama adalah bagi warga biasa disediakan tempat duduk di tikar secara lesehan, bagi warga yang dipandang pemuka di tempat tinggalnya masing-masing ditempatkan di tempat duduk dekat panggung, sedangkan bagi para *kyai* di kursi khusus sofa di bagian terdepan berhadapan dengan panggung. Selain itu, kehadiran *kyai* di lokasi acara juga disambut dengan pembacaan sholawat badar sambil diiringi musik rebana secara langsung oleh para santri, dan semua hadirin menyambutnya pula dengan berdiri. Dalam momen semacam ini terlihat bahwa secara sosial posisi *kyai* amat tinggi di mata warganya, sedangkan kepala dukuh (sebagai representasi aparat pemerintah desa) berada dalam subordinasi *kyai*. Oleh karena itu wajar, jika dalam beberapa kasus kepala desa juga kerap datang (*sowan*) kepada *kyai* untuk suatu keperluan tertentu (*wawancara* dengan sesepuh dusun, 08 Oktober 2009).

Dualisme model governance: level dukuh dan kelurahan?

Good governance mengasumsikan adanya *multi-level government* dalam proses kebijakan publik. Dalam kehidupan sehari-hari, praktik *governance* dapat diamati berlangsung pada dua tingkatan pemerintahan. Jika pada tingkat desa praktik *governance* tidak berjalan dengan baik, tidak demikian halnya yang berlangsung pada tingkat akar rumput. Pada tingkat RW secara rutin diadakan pertemuan *selapanan* (setiap 35 hari sekali) yaitu pada Selasa Kliwon, sedangkan pada tingkat RT setiap Jum'at Kliwon. Pertemuan diselenggarakan secara rutin di rumah salah seorang warga. Apa yang menarik adalah tata cara dan mekanisme pertemuan dilakukan secara amat terbuka, tertib, dan demokratis. Pertemuan di tingkat RW ini sebenarnya pertemuan milik Paguyuban "*Sido Rukun*", tapi pengurus RW kemudian membarengkannya untuk berkumpul dengan warga se-RW. Dalam pertemuan di Paguyuban Sido Rukun, pertemuan biasanya dibuka oleh ketua RW, namun setelah itu forum dipimpin oleh ketua paguyuban. Secara terperinci ketua paguyuban membacakan susunan acara, dan ketika acara masuk dalam tahap musyawarah maka nuansa forum menjadi berubah menghangat. Dalam pembaha-

hasan tentang penarikan kontribusi dari warga pendatang, misalnya, berbagai pendapat muncul secara spontan serta dari hamper semua kalangan, baik dari kelompok elit maupun dari warga biasa. Pembahasan berlangsung secara demokratis, dan ketua paguyuban sebagai moderator selalu mengundang/ merangsang warga yang hadir dalam pertemuan untuk memberikan pendapatnya. Setiap keputusan diambil nyaris secara bulat setelah berbagai pendapat muncul dalam forum rapat. Terkadang keputusan dapat diambil secara cepat oleh forum oleh karena persoalan dan urgensinya sangat jelas, misalnya terhadap usulan pembelian alat *sound system* untuk keperluan rapat-rapat dan acara pertemuan umum warga, disamping dana kas yang tersedia mencukupi. Pada pembahasan rencana penyelenggaraan pengajian besar menjelang Ramadhan (pengajian *Nisyfu Sya'ban*) pembicaraan berlangsung relatif bertele-tele oleh karena dana yang tersedia tidak mencukupi, sehingga harus menghitung ulang kekurangan biaya untuk menentukan sumbangan/ donasi yang harus dimintakan dari warga.

Selain mata acara musyawarah yang bersifat terbuka bagi masuknya berbagai ide, usul dan saran dari warga, mata acara yang juga selalu menarik perhatian bagi warga adalah laporan penggunaan dana kas paguyuban. Laporan keuangan selalu disampaikan secara terperinci baik pemanfaatan maupun sumbernya. Secara kelembagaan, paguyuban memiliki inventaris yang diperoleh dari iuran anggota paguyuban, terutama berbagai peralatan untuk kepentingan penyelenggaraan berbagai acara, seperti kursi, meja, barang pecah belah secara komplit, hingga tenda. Bagi anggota paguyuban dapat menggunakan seluruh inventaris itu secara cuma-cuma setiap saat, tetapi bagi bukan anggota harus membayar dengan sejumlah uang sewa. Besar kemungkinan oleh karena manfaat riil dari keberadaan paguyuban ini, maka baik tingkat kehadiran warga maupun kelancaran pembayaran iuran berjalan dengan lancar dan baik.

SIMPULAN

Di dalam tulisan ini kita mencoba menjawab pertanyaan yang berkaitan dengan bagaimana praktik *good governance* pada tingkat desa. Tulisan

ini tidak mengukur berbagai instrumen *good governance* —seperti transparansi dan partisipasi— melainkan memfokuskan pada bekerjanya berbagai aktor dalam proses kebijakan publik. Tulisan ini berasumsi bahwa perubahan dalam konstelasi politik dari desa yang dikendalikan oleh negara secara otoritarian, sentralistis dan terkooptasi menuju desa yang lebih demokratis dan otonom akan menghasilkan pola interaksi antara birokrasi pemerintah desa dengan institusi lainnya. Proses pembuatan kebijakan di tingkat desa mestinya berubah dari *state-centred* yang cenderung didominasi oleh birokrasi pemerintah desa menuju pola *network* dengan berbagai aktor lain.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa peran aktor di luar birokrasi pemerintah desa masih sangat terbatas. Partai politik yang seharusnya bisa menjalankan peran sebagai *intermediary agent* dalam mewadahi artikulasi kepentingan publik maupun mengontrol dan mengawasi jalannya pemerintahan desa, tidak ditemukan di Desa Wedomartani. Ini menunjukkan bahwa partai politik hanya bekerja dalam konteks isu yang sudah dirancang oleh induk partai di tingkat atasnya seperti kabupaten, provinsi atau pusat. Dalam hal mekanisme pembuatan kebijakan, peran yang dimainkan oleh komunitas justru cukup signifikan. Tokoh-tokoh dari kalangan agama maupun wadah kemasyarakatan tradisional lebih menonjol dalam memecahkan berbagai persoalan masyarakat. Saluran tersebut dilakukan melalui berbagai pertemuan oleh kelompok pengajian ataupun oleh kelompok kemasyarakatan.

Yang menarik adalah apa yang terjadi pada tingkat akar rumput. Paguyuban-paguyuban yang dibentuk oleh warga ternyata mampu menjadi arena bagi warga desa untuk menyampaikan berbagai ide, usul, dan keluhan-keluhannya. Pola yang nyaris sama terjadi pada level pemerintahan desa, ketika mekanisme kelembagaan tidak berjalan dengan baik, maka paguyuban perangkat desa menjadi alternatif dalam perumusan kebijakan desa. *Networking horizontal* dalam kasus ini muncul dengan kuat sebagai mesin penggerak *grassroot governance*. *Networking* dapat berlangsung dengan baik karena didukung oleh solidaritas komunal yang masih cukup kuat, nilai praktis yang dirasakan secara langsung, serta kesediaan antar warga untuk bekerjasama.

Dari hasil penelitian tersebut kita bisa mengatakan bahwa perubahan politik di tingkat makro tidak mendorong proses politik yang ada di tingkat desa. Apa yang terjadi di era pemerintahan otoriter dan di era reformasi menunjukkan bahwa dinamika *governance* di tingkat desa tidak mengalami perubahan secara signifikan.

DAFTAR RUJUKAN

- Antlöv, A., 2001. “*Village Governance in Indonesia. Past, Present and Future Challenges*”, in RENAI, **Jurnal Politik Lokal dan Sosial-Humaniora**, Tahun 1, No.2, Edisi April-Mei.
- Ball, N., 2005. “*Strengthening democratic governance of the security sector in conflict-affected countries*”, **Journal Public Administration & Development**, Vol.25, No.1: 25-38.
- Bang, H. And Esmark, A., 2009. “*Good Governance in Network Society: Reconfiguring the Political from Politics to Policy*”, **Journal Administrative Theory and Praxis**, Vol.31, No. 1: 7-37.
- Collier, P. and Gunning, J.W., 1999. ‘*Explaining African Economic Performance*’ **Journal of Economic Literature**, Vol.37 : 64–111.
- Crawford, G., 2002. “*Evaluating European Union promotion of human rights, democracy and good governance: a participatory approach*”, **Journal of International Development**; Aug; Vol.14, No.6: 911-926.
- Dwiyanto, A., et al. 2007. *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta, PSKK-UGM.
- Eko, S., and Rozaki, A., (eds), 2005. *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta. IRE.

- Gayatri, I.H., 2007. “*Demokrasi Lokal (di Desa): Quo Vadis?*”, Discussion Paper. Jakarta. Yayasan Interseksi.
- Golooba-Mutebi, F., 2004. “*Reassessing popular participation in Uganda*”, **Journal Public Administration & Development**, Vol.24, No.4: 289-304.
- Grasenick, Wagner, Zumbusch, 2008. “*Trapped in a net: network analysis for network governance*”, The **Journal** of information and knowledge management systems, Vol.38 No.3: 296-314.
- Grindle, M.S., 2007. *Going Local: Decentralisation, Democratisation and the Promise of Good Governance*, New Jersey. Princeton University Press.
- Hyden, G., 1999. *The World Governance Survey: Who Should Assess and How?* <http://iacconference.org/.../Ifacworldhttp://www.worldgovernance.org/>
- Jabbara, J.G. and Dwivedi, O.P., 2004. “*Globalization, Governance and Administrative Culture*” **International Journal of Public Administration**, Vol.27, No.13 &14: 1101-1127.
- Jreisat, J., 2004. “*Governance in a Globalizing World*”, **International Journal of Public Administration**, Vol 27 No. 13 &14: 1033-1029.
- Kartodirdjo, Sartono. 1987. “*Transformasi Struktural di Pedesaan : Beberapa Pokok Permasalahan*”, dalam Gunawan S., dkk. *Prospek Pedesaan 1987*. P3PK UGM.
- Keevers, L., Treleaven, L., and Sykes, C., 2008. “*Partnership and participation: contradictions and tensions in the social policy space*”, **Australian Journal of Social Issues**, Vol.43, No.3.
- Koliba, C. J., 2006. “*Serving The Public Interest Across Sectors: Asserting The Primacy Of Network Governance*”, **Journal Administrative Theory & Praxis**, Vol. 28, No.4:593-601
- Larmour, P., (ed.), 1998. *Governance and Reform in the South Pacific*, Research School of Pacific and Asian Studies, ANU Canberra.
- Liou, K.T., 2007. “*Applying Good Governance Concept To Promote Local Economic Development: Contribution and Challenge*” **International Journal of Economic Development** Vol. 1 & 2: 1-31
- McIntyre, J.J., 2003. “*Participatory democracy: drawing on C. West Churchman’s thinking when making public policy*”, **Journal Systems Research and Behavioral Science**, Vol. 20:489-498,
- Nickel, P.M., 2007. “*Network Governance And The New Constitutionalism*”, **Journal Administrative Theory & Praxis**, Vol. 29, No.2:198-224
- Paskaleva, K., 2008. “*Assessing Local Readiness for City E-Governance in Europe*”, **Journal International Journal of Electronic Government Research**, Vol.4, No.4:17-36
- Peters, B. G., & Pierre, J. 1998. “*Governance without Government? Rethinking Public Administration*”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol.8, No.2:223-243.
- Pierre, J. (1999). “*Models of Urban Governance: The institutional dimensions of urban politics*”, **Urban Affairs Review**, Vol.3, No. 3: 372-96.
- Provan, K.G., and Kenis, P., 2007. “*Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness*”, **Journal of**

- Public Administration Research and Theory, Vol.18:229-252
- Radin, B.A., 2007. "Performance Measurement and Global Governance: The Experience of the World Bank", **Journal Global Governance**, Vol.13, No.1: 25-33
- Rhodes, R. (1996). "The new governance: Governing without government", **Journal Political Studies**, Vol.44, No.4: 652-667.
- Robinson, J.A., and Parsons, Q.N., 2006. "State Formation and Governance in Botswana", **Journal of African Economies**, Vol.15, No.1:100-140
- Robinson, S.E., 2006. "A Decade of Treating Networks Seriously", **Policy Studies Journal**, Vol.34, No.4: 589-598
- Taylor, H., 1999. "Training of local councillors in Tanzania: learning 'good governance'", **Journal Public Administration & Development**, Vol.19, No.1: 77-91
- World Bank, 1992. *Governance and Development*, Washington DC. World Bank.